

A INICIATIVA DE LEI NO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINÁRIO

*Simone de Sá Portella**

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Conceito de iniciativa de projeto de lei. 3. A iniciativa. 4. Aspectos importantes acerca da iniciativa. 5. Conclusão. Referências.

RESUMO: Questão de elevada importância em um Estado Democrático de Direito é a da iniciativa das leis no procedimento ordinário, matéria disciplinada pela Constituição Federal de 1988. Neste trabalho, buscar-se-á demonstrar a dimensão conferida ao indivíduo pela Carta Política, através da iniciativa popular. Inicialmente será fornecido um conceito de iniciativa. Em seguida, apresentadas e discutidas as iniciativas reservadas previstas na Constituição da República.

Palavras-chave: Iniciativa Popular

ABSTRACT: High matter of the democratic rule of law state is the legal initiatives in ordinary process, as disciplined in the 1988 Constitution. This work seeks to show the dimension conferred to the individual by the Political Document, through popular initiative. Initially it will be given a concept of such institute, followed by the presentation and discussion of the reserved initiatives stated in the Constitution.

Key-words: Popular Initiative

* Procuradora do Município de Campos dos Goytacazes/RJ. Especialista em Direito Público pela FDC. Mestre em Políticas Públicas e Processo pela FDC.

1. Introdução

A iniciativa de leis no procedimento ordinário constitui uma questão de alta relevância em um Estado Democrático de Direito. Trata-se de situação disciplinada na Constituição Federal com destaque para a importância da democracia, no sentido de conferir a ampla legitimidade de iniciativa legislativa para assuntos gerais, e a iniciativa restrita a alguns órgãos, cuja matéria seja afeta diretamente a seu respectivo interesse.

O presente estudo considera a Constituição como um arcabouço principiológico, em que o indivíduo é o epicentro do sistema. Desse modo, qualquer entendimento de que uma iniciativa reservada constitui privilégio de alguns deve ser de logo descartada, pois assuntos de interesses restritos a um órgão devem ter como este o único legitimado.

Pretende-se contribuir para que não se perca a dimensão dada ao indivíduo na atual Carta de 1988, com destaque para a possibilidade do cidadão em deflagrar o procedimento legislativo ordinário. Isso é de grande importância para a conscientização de que a democracia pátria, não pode ser vista como meramente representativa, mas também participativa.

Assim, embora não seja possível neste trabalho fazer um relato detalhado da democracia participativa, fica aqui o registro, posto que a iniciativa popular não é o único, mas é um dos meios de participação do cidadão na condução das políticas públicas da sociedade.

Primeiramente dar-se-á o conceito de iniciativa, e em seguida será feita uma abordagem da matéria.

Serão demonstradas as iniciativas reservadas previstas na Carta Magna, com exame da doutrina e questões controvertidas, como a possibilidade de emendas quando a iniciativa é reservada, e a convalidação ou não da sanção quando há usurpação da iniciativa.

Por último, examinar-se-á a questão da inconstitucionalidade formal quando há vício de iniciativa.

2. Conceito de iniciativa de projeto de lei

Processo legislativo é o modo como se dá a formação das espécies legislativas. A elaboração das leis ordinárias se dá através do procedimento ordinário, também chamado de procedimento comum.

Valendo-se do conceito dado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a iniciativa não se caracteriza como uma fase do processo legislativo, sendo o ato que o desencadeia. Consiste no ato que inova o direito, que é uma declaração de vontade formulada por escrito e articulada. Este ato manifesta-se pelo depósito do instrumento em mãos da autoridade competente.¹

Assim sendo, formulamos o nosso conceito de iniciativa legislativa, como sendo a manifestação de vontade, deflagrada por legitimados de acordo com a Constituição Federal, com vistas ao início de um procedimento, realizado no âmbito do Poder Legislativo, com a finalidade de modificar o ordenamento jurídico, dando ensejo a um ato normativo abstrato, genérico e impessoal.

3. A iniciativa

A iniciativa pode ser geral ou reservada.

A iniciativa geral está expressa no art 61, *caput*, da CF:

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 202.

Um dos melhores trabalhos sobre a iniciativa legislativa encontra-se na obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, denominada “Do Processo Legislativo”. Neste aspecto, o jurista ressalva, que:

Em face das reservas de iniciativa adiante examinadas, rigorosamente falando, no Direito brasileiro ninguém possui realmente iniciativa geral. A designação vale simplesmente na medida em que significa poder propor direito novo sobre qualquer matéria (exceto as reservadas), já que os titulares de iniciativa reservada, salvo o Presidente da República, apenas possuem iniciativa para a matéria que lhes foi reservada.²

O art 61, § 1º, da CF, dispõe sobre as matérias de iniciativa reservada ao Presidente da República: leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios; servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art 84, VI; militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p.203.

A regra de iniciativa privativa do Poder Executivo para a elaboração de leis relativas à matéria orçamentária é de observância obrigatória para os Estados e Municípios. Faz-se, todavia, a ressalva de que em matéria tributária, a iniciativa é concorrente entre o Legislativo e o Executivo, por falta de previsão expressa na Constituição Federal.³ Nesse sentido, vale a transcrição de uma decisão do STF:

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.⁴

O art. 93, da CF, estatui que “Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura”.

O art. 96, da CF, determina a competência reservada ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça locais para propor ao Poder Legislativo o seguinte: a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; a criação e a extinção de cargos e a remuneração

³ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*, São Paulo, Editora Atlas, 2002, p. 530.

⁴ *Ibidem*, p.530/531.

dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhe forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art 48, XV; a criação ou extinção dos tribunais inferiores; a alteração da organização e da divisão judiciárias.

O art 128, § 5º, da CF dispõe que:

Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público...

Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento(art. 127,§ 2º, da CF).

Além disso, a Constituição Federal prevê iniciativa legislativa concorrente do Procurador Geral da República e do Presidente da República para dispor sobre a organização do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios (art 61, § 1º, II, d e art 128, § 5º, da CF).

A Constituição Federal, no art 37, XI determina que a remuneração e subsídio dos cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, será fixado por lei ordinária federal de iniciativa do Presidente do Supremo Tribunal Federal (arts. 48, XV e 96, II, b, da CF).

A extensão da iniciativa do Poder Executivo é ampla, ao contrário do Poder Judiciário e do Ministério Público, cuja iniciativa é restrita às matérias que a Constituição expressamente prevê.

O ilustre jurista, Adriano Pilatti, enfatiza que a Constituição Federal de 1988 confere ampla participação ao Poder Executivo no processo de elaboração legislativa, dizendo que a ruptura com o modelo anterior foi mais aparente do que real, especialmente no que se refere à participação do Executivo no processo legislativo. Dessa forma, manteve-se a iniciativa presidencial em matéria constitucional e um amplo campo de reserva de iniciativa legislativa ao Executivo, em especial em matérias de administração, finanças e orçamentos públicos.⁵

É importante ressaltar que, a iniciativa reservada consagra a independência de cada Poder para dispor sobre assuntos afetos diretamente a seu interesse. Isso é uma demonstração do princípio da separação de poderes, previsto no art 2º, da CF. Além disso, é uma expressão democrática, posto que a predominância de um Poder é atributo do autoritarismo. A Constituição de 1988 ao reservar maior número de matérias com iniciativas privativas ao Poder Executivo, a contrário do que possa parecer com uma leitura textual, não manteve uma postura autoritária. Isso se deve ao fato de o Poder Executivo ter uma maior abrangência de atribuições, cuja dimensão supera em muito os outros Poderes. Isso pode ser constatado pelo número de Ministérios, órgãos públicos e servidores subordinados ao Executivo. A importância aos demais Poderes foi bem refletida na Carta atual, como se depreende do Título IV, que trata da Organização dos Poderes. Os Poderes Legislativo e Judiciário estão bem fortalecidos, ao contrário do enfraquecimento verificado no período ditatorial. O Legislativo está bem definido como elaborador das leis e fiscalizador dos outros Poderes; o Poder Judiciário surge como

⁵ PILATTI, Adriano. O Processo Legislativo na Constituição de 1988. In CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. (Org). *1988-1998: uma década de Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p.81.

o grande defensor dos Direitos Fundamentais. Isso fica claro com o pós-positivismo, na medida que o juiz deixou de ser mero aplicador da lei para assumir uma postura ativa, com retorno do discurso da tópica. Isso se deve à interpretação constitucional atual, com viés principiológico.

Retornando ao tema da iniciativa legislativa, todas as demais matérias que não estejam reservadas ao Poder Executivo, aos Tribunais e ao Ministério Público são matérias de competência residual, sendo partilhadas entre deputados, senadores, comissões das casas legislativas, cidadãos e o Presidente da República (art 61, *caput*, da CF).

A iniciativa pode ser vinculada ou discricionária.

Será discricionária quando for proposta por conveniência e oportunidade.

Será vinculada quando a Constituição exigir um projeto de lei sobre determinada questão, em data ou prazo determinado.⁶ O exemplo típico encontra-se no art 165 da CF, concernente às leis que instituem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que a iniciativa de parlamentares é exercida perante sua respectiva casa, através do depósito do projeto perante a mesa da Câmara a que pertence.⁷

Ressalte-se que a atual Constituição dispõe sobre a iniciativa popular (arts. 14 e 61 da CF), que constitui, segundo José Afonso da Silva, uma das manifestações de democracia participativa.⁸ Através dela é possível a apresentação de projeto de lei ao Legislativo, diretamente pelo povo, desde que observados os requisitos do arts. 14, III, e 61, § 2º. Assim, o projeto precisa ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuídos, pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p. 204.

⁷ *Ibidem*, *loc. cit.*

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 141.

um deles. A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual. Em relação aos Municípios, a Constituição Federal estabeleceu que a lei orgânica disciplinará a iniciativa popular de leis de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.⁹

Adriano Pilatti, no entanto, considera difícil a implementação da iniciativa popular em nosso país. Diante da importância dos argumentos trazidos pelo autor torna-se necessário a transcrição da lição do mestre:

A participação direta da cidadania praticamente não existiu; o primeiro obstáculo ao seu exercício foi estabelecido pela própria Constituição, ao definir os requisitos quantitativos para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular. O caráter draconiano desses requisitos inviabilizou, até aqui, a utilização do instituto. Com efeito, após o surgimento do Centrão e o conseqüente desenvolvimento da ofensiva conservadora contra os avanços democratizantes aprovados pelas subcomissões e comissões da Constituinte, a redação adotada pelo Plenário da Constituinte passou a exigir que os projetos de lei de iniciativa popular, para serem apreciados pelo Congresso Nacional, fossem subscritos por um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de cada um deles. Isto representa a necessidade de recolher mais de um milhão de assinaturas num esforço de mobilização

⁹ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 141.

gigantesco, apenas para que a proposição possa tramitar pelas Casas do Congresso. A título de comparação, vale registrar que os anteprojetos aprovados pela Subcomissão e Comissão temáticas competentes, bem como o texto aprovado pela Comissão de Sistematização, eram mais generosos com as mobilizações populares: exigiam que os projetos fossem subscritos por três décimos por cento do eleitorado nacional, distribuídos sempre por cinco Estados, mas com apenas um décimo por cento dos eleitores de cada um deles. Mais pluralista ainda era o Regimento Interno da própria Constituinte, que exigira apenas trinta mil assinaturas e a chancela de três entidades associativas para a apresentação de emenda popular ao Projeto da Constituição”.¹⁰

No entanto, apesar das dificuldades para se colocar em prática a iniciativa popular, isso não pode se tornar óbice ao exercício de um instrumento democrático de tão relevo, previsto na atual Constituição. Isso porque, a verdadeira democracia constitutiva do Estado Democrático de Direito não pode ser meramente formal, e sim com instrumentos hábeis a concretizar a vontade popular, sob o risco de os direitos e garantias fundamentais serem apenas postulados escritos sem nenhuma eficácia prática. E sendo assim, não se pode falar na existência de um Estado Democrático de Direito como estatuído no art 1º da Constituição Federal.

Deve ser ressaltado, que a democracia não pode ser vista como meramente representativa, mas também como participativa. Ainda que seja difícil conseguir o número suficiente de cidadãos para viabilizar o instrumento da participação popular,

¹⁰ PILATTI, Adriano. *Op. cit.*, p. 82-83.

deve haver estímulo para tal mister. Além do mais, o povo deve ter participação ativa na discussão de projetos de lei de seu interesse, e com isso levar às Casas legislativas, ainda que a propositura do procedimento legislativo não se dê com sua iniciativa direta. Nem se diga que isso tudo não passa de utopia. Não é não. A doutrina contemporânea sustenta que o titular da soberania popular é o povo.¹¹ Negar qualquer participação popular na feitura das leis é negar a existência do Estado Democrático de Direito. E isso significa que só existe democracia no papel. Muitos poderiam argumentar que o povo tem o direito de votar. Mas, será que o povo se contenta só com isso? Todos os projetos de leis são discutidos com a população? Claro que não. Enquanto não houver uma consciência democrática não se pode falar em verdadeiro Estado Democrático de Direito.

4. Aspectos importantes acerca da iniciativa

O art. 64 da CF, determina que a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

Sobre os projetos de emendas que aumentam as despesas em projetos de iniciativa do Poder Executivo, é importante asseverar que, quando são enviados pelo Presidente da República para a Câmara dos Deputados, a regra é que pode haver alteração, através de emendas apresentadas pelos parlamentares, no exercício constitucional da atividade própria dos membros do Poder Legislativo. Há, entretanto, exceção na Constituição Federal, eis que não são permitidas emendas que visem ao aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, sendo inconstitucional a norma inserida por emenda do Legislativo, em projeto de iniciativa exclusiva do Executivo, quando acarrete aumento de despesa

¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 21-32.

pública, por afronta ao princípio constitucional de independência e harmonia entre os Poderes da República.

A exceção, contudo, não se aplica na matéria orçamentária, em decorrência da permissão dada pelo art 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, possibilitando a formulação de emendas que aumentem as despesas, no projeto de lei do orçamento anual ou projetos que o modifiquem, desde que compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e desde que indiquem os recursos necessários para o aumento destas despesas.¹²

Manoel Gonçalves Ferreira Filho também comenta sobre a admissibilidade de emendas em projetos de lei em que há reserva de iniciativa.

Inicialmente o Supremo Tribunal Federal entendeu ser inadmissível, porque o poder de emendar é corolário do poder de iniciativa, não podendo propor emendas quem não possui a iniciativa do projeto. Esse raciocínio valeria tanto para o Poder Executivo como para o Poder Judiciário.¹³

Tal entrave, no entanto, foi resolvido pela atual Constituição através do art 63, segundo o qual a proibição de emenda se dá tão somente nos projetos de iniciativa reservada do Presidente da República, com exceção das matérias orçamentárias e nos projetos destinados à organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais federais e do Ministério Público”.¹⁴

A Casa legislativa que tenha concluído a votação, remeterá o projeto de lei ao Presidente da República, que estando de acordo, o sancionará (art 66, *caput*, da CF).

Se decorridos quinze dias, o Presidente da República não sancionar o projeto, a sanção será tácita (art 66, § 3º, da CF).

A sanção é o ato pelo qual, o projeto aprovado pelo Poder Legislativo transforma-se em lei, dando-se a fusão de duas vontades, a do Congresso e a do Presidente. Dessa conjugação

¹² MORAES, Alexandre de, *Op. cit.*, p. 531.

¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Op. cit.*, p. 206.

¹⁴ *Ibidem*, *loc. cit.*

forma-se a lei ordinária. Só pela sanção é que se finda o processo de elaboração desse tipo de ato normativo no nosso ordenamento jurídico. Dá-se a integração da elaboração da lei, conforme reconhece a unanimidade da doutrina. Isso está consubstanciado no art 66, *caput*, da Constituição, que dispõe: “A Câmara na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará”.¹⁵

Resta saber se a sanção é capaz de convalidar um projeto de lei com vício de iniciativa.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho aduz que esta questão é tranqüila com relação à usurpação da iniciativa dos tribunais. Pois estes não têm o poder de recusar sanção aos projetos aprovados pelo Legislativo. Assim, não se pode sustentar que a sanção, pelo Executivo, de projeto que lhes invada a esfera reservada à iniciativa possa suprir esse vício, com a convalidação do projeto.¹⁶

No entanto, a questão se complica quando há usurpação de iniciativa em projetos de iniciativa reservada do Presidente da República.

A doutrina se dividiu quanto à tese da convalidação. Inicialmente o Supremo Tribunal Federal foi favorável.¹⁷

Manoel Gonçalves Ferreira Filho traz um brilhante argumento da não convalidação quando aduz que a supremacia da Constituição é princípio pacífico em nosso Direito, com todas as suas conseqüências, em especial a rigidez, que decorre de toda a lei ou de todo ato que com ela não se conformar. A validade de qualquer ato derivado da Constituição depende de sua concordância com a Carta Magna, considerando-se a observância dos requisitos formais e substanciais nela estabelecidos. Os requisitos formais dizem respeito do ponto de vista subjetivo, ao órgão competente de onde emana a lei; e do ponto de vista objetivo, à observância da forma, prazo e rito

¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p.209-210.

¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Op. cit.*, p. 210.

¹⁷ “A sanção supre a falta de iniciativa do Poder Executivo” BRASIL, Supremo Tribunal Federal.

prescrito da elaboração; os requisitos substanciais se referem ao respeito aos direitos assegurados pela Constituição e na inexistência de violação às garantias nela estabelecidas.¹⁸

O autor sustenta que a admissão da convalidação do vício de iniciativa equivale à admissão de um ato nulo.¹⁹

Mais adiante, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, prossegue afirmando que a sanção transmite anuência, não podendo jamais sanar a eventual impropriedade do momento da discussão, motivo pelo qual o recurso à ratio da reserva não atende à tese da convalidação.

O ilustre autor reportando-se aos ensinamentos da doutrina italiana, faz alusão a Diez Alessio, que justifica não ser possível que a sanção supra a ausência de iniciativa, por ferir um dos postulados da doutrina, acerca do respeito ao ato complexo. Mais adiante aponta o magistério de Diez: “não é válido um ato complexo se não são válidos todos os elementos que devem concorrer à sua formação. Destarte, não sendo válida a iniciativa, seria inválida a lei, apesar da sanção posterior”.²⁰

Apesar de constar no verbete nº 5 do mais alto tribunal do país que a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo, tal entendimento já foi abandonado pelo Supremo Tribunal Federal, razão pela qual a referida súmula não tem mais aplicação²¹.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho relata a decisão do STF, que modificou o entendimento anterior, passando a consagrar a tese da não convalidação da sanção quando há usurpação da iniciativa do Poder Executivo:

O leading case da nova orientação veio em 1974. Ao julgar a Representação n. 890-GB, o Supremo Tribunal Federal entendeu, por votação unânime, como está na

¹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Op. cit.*, p.211-212.

¹⁹ *Ibidem*, p.213.

²⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Op. cit.*, p. 211-215.

²¹ *Ibidem*, p. 215.

ementa do acórdão: “A sanção não supre a falta de iniciativa, *ex vi* do disposto no art 57, parágrafo único, da Constituição (de 1967, com a Emenda n. 1/69), que alterou o direito anterior.

Este acórdão, relatado pelo Min. Oswaldo Trigueiro, não aborda as questões doutrinárias discutidas no número anterior. Na verdade o ilustre relator preferiu sustentar “a diferença entre o sistema anterior e o atual. E explica:

Naquele, a Constituição apenas outorgava competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de certas leis, e se o Poder Legislativo interferisse nesse âmbito de atuação do Poder Executivo, entendia-se que este – que era o destinatário da norma – poderia abrir mão de sua prerrogativa, com sua concordância a posteriori. No sistema atual, o destinatário da proibição é o próprio Poder Legislativo, e a vedação da admissibilidade de emenda (o que implica que a emenda não pode ser sequer recebida para a discussão) se exaure no âmbito desse Poder Legislativo, sem possibilidade de convalidação do ato pelo Poder Executivo, já que a proibição àquele não é prerrogativa deste, embora a favoreça.²²

O autor, no entanto, critica essa decisão, pois na Constituição de 1946 não havia possibilidade de emenda pelo Poder Legislativo, razão pela qual o Supremo entendia que era possível a convalidação pela sanção do Chefe do Poder Executivo.²³

²² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Op. cit.*, p. 215-216.

²³ *Ibidem*, p. 216.

As regras constantes da Constituição Federal, concernentes à iniciativa reservada são de observância obrigatória pelos Estados e Municípios.

A elaboração de lei, com usurpação de iniciativa acarreta a inconstitucionalidade formal, dando ensejo à propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Outra questão pacificada pela jurisprudência consiste na possibilidade de impetração de mandado de segurança por parlamentar, quando há violação de procedimento formal para elaboração de uma lei ou emenda constitucional. Nesse caso, entende-se que o parlamentar tem direito subjetivo a não participar de votação de projeto inconstitucional. É interessante observar o ilustre trabalho de Germana de Oliveira Moraes, no qual a mesma discorre sobre a possibilidade de impetração de mandado de segurança, em controle difuso de constitucionalidade, de projeto de lei com usurpação de iniciativa. Nesse sentido, dispõe a autora:

Justificou-se inicialmente a impetração do mandado de segurança como garantia dos titulares do Poder de iniciativa legislativa, em defesa do exercício desta competência, seja exclusiva ou não. Na primeira hipótese, podem defender a exclusividade da iniciativa legislativa: o Presidente da República, na hipótese do art 61, § 1º; o Supremo Tribunal Federal, nas hipóteses do art 93 e os Tribunais Superiores, dos arts 93 e 96 da Lei Magna. Nos demais casos, para além daqueles já enumerados, qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional e o Procurador Geral da República podem defender o direito da iniciativa em sede mandamental.

Passou-se assim, a admitir a impetração de mandado de segurança contra ato do procedimento legislativo, por força de uma

construção jurisprudencial paulatinamente firmada.

Essa construção jurisprudencial firmou-se, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, apenas como preservação do direito de iniciativa legislativa.²⁴

Resta falar sobre uma questão que constantemente chega ao Supremo Tribunal Federal, consistente na interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa, em que ocorre usurpação de competência, sendo certo que em 99% dos casos se referem a leis estaduais ou municipais, cuja deflagração do procedimento ordinário pertence ao Chefe do Poder Executivo, e a iniciativa viciada se dá no próprio Poder Legislativo, com afronta a uma das alíneas do inciso II, 1º, do art 61, da CF. Um caso interessante nesse sentido, aconteceu com a procedência de uma ADIn, que declarou a inconstitucionalidade em parte, do art 1º da Lei 3.687/02, do Estado do Rio de Janeiro, que tornava obrigatória a divulgação de informações identificando os veículos apreendidos pelas polícias militar e civil. Entendeu-se, que a gestão de segurança pública é atribuição privativa do Governador de Estado.²⁵

A solução que propomos para a diminuição dos vícios formais de iniciativa seria uma análise bem detalhada, com estudos práticos em colaboração de outros juristas, se preciso for, quando da apreciação das matérias nas comissões de Constituição e Justiça, de modo a verificar, sem comprometer a tramitação regular do projeto de lei, a existência ou não de reserva de iniciativa.

Isso é muito importante, em primeiro lugar porque a reserva de iniciativa reflete uma maior proteção que a Constituição Federal deu a determinadas matérias, cujos legitimados para deflagrar o

²⁴ MORAES, Germana de Oliveira. *O Controle Jurisdicional de Constitucionalidade do Processo Legislativo*, São Paulo, Dialética, 1998. .p.79-80.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn n.2.819/RJ. Rel. Min. Eros Grau. J. 06.04.2005. Disponível em: < <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>> acesso em: 06 out. 2006

processo legislativo detêm maiores condições para a iniciativa, em virtude da familiaridade com a matéria.

Em segundo lugar, é importante contribuir para a diminuição de ADIn's que chegam todos os dias ao Supremo Tribunal Federal, tornando-o por demais sobrecarregado. É preciso deixar com a mais Alta Corte tão somente as decisões sobre questões que digam respeito a controvérsias constitucionais de difícil solução. Assim, é preciso que os operadores do direito contribuam para tanto, evitando a deflagração de Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Isso deve ser feito pela observância contínua das normas constitucionais, do estudo constante das obras dos grandes constitucionalistas pátrios e estrangeiros, bem como da constante pesquisa da jurisprudência do Colendo Tribunal Superior.

Conclusão

Conforme exposto neste trabalho, o poder de deflagrar o processo legislativo tem uma legitimidade abrangente, conferindo esta possibilidade até ao cidadão por meio da iniciativa popular, apesar de, como visto, ser este meio de difícil aplicação prática. No entanto, é preciso não deixar que essa dificuldade torne inútil um meio constitucional de condução do povo na elaboração de sua própria vontade. Deve-se fazer valer a democracia participativa, consubstanciada na própria noção de Estado Democrático de Direito.

Outra questão muito discutida refere-se às matérias em que a Constituição Federal prevê iniciativa reservada, seja ao Presidente da República, ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público.

Como exposto, é grande a participação do Poder Executivo em iniciativa legislativa, possuindo iniciativa ampla, ao contrário dos Tribunais e do Ministério Público, cuja iniciativa é restrita.

Foi visto que não há possibilidade de emendas em projetos de iniciativa reservada ao Presidente da República (salvo as matérias orçamentárias), e nos relativos a serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

A sanção não pode convalidar um ato legislativo com usurpação de iniciativa.

As normas previstas na Constituição Federal sobre iniciativa legislativa são paradigmas para as Constituições dos Estados e Leis Orgânicas dos Municípios.

Se uma lei for aprovada com vício de iniciativa haverá inconstitucionalidade formal, dando ensejo à propositura de ação direta de inconstitucionalidade, ou, durante a tramitação do projeto, o manejo de mandado de segurança, pelo titular da iniciativa usurpada, em controle difuso de constitucionalidade.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança n° 9619/ SP, Rel. Min. Victor Nunes, Brasília, 18 de Fevereiro de 1962

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2819/RJ, Rel. Min. Eros Grau. Informativo 411 do STF.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. *O Poder Constituinte*. 3 ed. São Paulo, Saraiva. 1999.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, São Paulo, Atlas, 2002.

MORAES, Germana de Oliveira. *O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade do Processo Legislativo*. São Paulo: Dialética, 1998.

PILATTI, Adriano. O Processo Legislativo na Constituição de 1988, In: CAMARGO, Margarida Maria Lacombe (Org), *1988-1998: uma década de Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*: São Paulo. Malheiros, 1996.